Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6145

15. 11. 96

Antrag

der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Gila Altmann (Aurich), Helmut Wilhelm (Amberg), Egbert Nitsch (Rendsburg), Dr. Jürgen Rochlitz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für fairen Trassenzugang und marktfähige Trassenentgelte sorgen

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die auf der Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), § 26 Abs. 1 Nr. 6 und 7 und Abs. 4 Nr. 1, zu erlassende Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) entsprechend den im folgenden genannten Aspekten auszugestalten und dafür aufgrund Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes die Zustimmung des Bundesrates zu erwirken.

1. Trassenzugang und Trassenentgelte sind entscheidende Kriterien, um den angestrebten Wettbewerb verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen zu ermöglichen. Sie müssen daher fair sowie marktfähig gestaltet werden. Die EIBV muß berücksichtigen, daß die Deutsche Bahn AG weitgehender Infrastrukturmonopolist sowie gleichzeitig größter Anbieter von Eisenbahnverkehrsleistungen ist. Überaus wichtig ist es, im Rahmen der EIBV soweit wie möglich für eine Gleichbehandlung von Straße und Schiene zu sorgen.

2. Entgelte für Zugtrassen müssen verursachergerecht zustandekommen. Insbesondere dürfen die hohen Kosten für den Fernverkehr nicht dem Nah- und Regionalverkehr als Quersubventionierung angelastet werden. Dieses Prinzip ist in § 5 Abs. 3 (Entwurf vom 18. September 1996) zwar bereits aufgezeigt, aber deutlicher als bisher festzulegen. Insbesondere ist für Transparenz bei der Kalkulation der Trassenentgelte zu sorgen, so daß eine Überprüfung im Hinblick auf mögliche Quersubventionierungen möglich wird.

3. Da die Grundkosten (Erhalt, Betrieb) der Infrastruktur durch vorhandene Verkehre als gedeckt zu betrachten sind, sind zusätzliche Zugleistungen mittels niedriger Pauschalen auf der Grundlage nachgewiesener Grenzkosten abzugelten, nicht wie bisher durch annähernd linear zu den Zugzahlen steigende Trassenentgelte. Insbesondere bei häufig verkehrenden Nahverkehren (30-Minuten-Takt und häufiger) sind wegen der marginalen zusätzlichen Kosten, aber auch wegen der anzustrebenden Kundenfreundlichkeit sehr viel niedrigere Entgelte anzusetzen.

4. Der auf Druck der Länder in § 4 Abs. 5 im Entwurf vom 18. September 1996 aufgenommene Ausschluß der Anwendung der Höchstpreisklausel zugunsten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) ist ausdrücklich zu begrüßen und beizubehalten.

5. Darüber hinaus sind die Absätze 2 bis 4 in § 4 (im Entwurf vom 18. September 1996) überarbeitungsbedürftig: Die Fristen für die Anmeldung der Benutzung der Eisenbahninfrastruktur sind soweit möglich zu verkürzen, wobei eine Differenzierung nach Verkehrsarten möglich ist. Das Wort „Fahrplanperiode" ist zu konkretisieren. Später eingehende Anmeldungen sind nicht durch erhöhte Entgelte oder Gebühren zu belasten.

6. Eine Investition Dritter in die Eisenbahninfrastruktur eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens muß – nicht: soll – bei der Ermittlung der für die Berechnung der Entgelte maßgeblichen Kriterien berücksichtigt werden. § 5 Abs. 2 im Entwurf vom 18. September 1996 ist entsprechend zu verschärfen.

7. Die Trassenentgelte sind bei denjenigen Strecken – ggf. erheblich – zu vermindern, die nicht dem technisch aktuellen Stand entsprechen (u. a. bei nicht ausreichend abgesicherten Bahnübergängen, Langsamfahrstellen usw.). Bei Eisenbahnen des Bundes sind die entsprechenden Mindereinnahmen durch den Bund zu übernehmen.

8. Güterverkehre auf der Schiene werden bis zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe von Entgelten für Zugtrassen insoweit freigestellt, daß sie nur der Straße vergleichbare Entgelte (Straßenbenutzungsgebühren, analog Schienenbenutzungsgebühren) zu zahlen haben. Die dadurch für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen entstehenden Mindereinnahmen gegenüber den normalerweise zu erwartenden Einnahmen sind durch den Bund auszugleichen.

9. Bei außergewöhnlichen Nutzungen der Infrastruktur (Sonderfahrten) wie auch bei betrieblich notwendigen Sonder- und Überführungsfahrten, insbesondere kleinerer Eisenbahnverkehrsunternehmen, sind die Entgelte ebenfalls nach dem Grenzkostenprinzip zu berechnen.

10. Auch die Entgelte für die in § 2 Abs. 2 genannten sonstigen Anlagen und Einrichtungen sind drastisch zu verringern, indem sie ebenfalls nach dem Grenzkostenprinzip zu berechnen sind (Änderung in § 6 Abs. 3). Nur so ist dem Anspruch der diskriminierungsfreien Benutzung der Eisenbahninfrastruktur im Sinne von §§ 13 und 14 AEG gerecht zu werden.

Bonn, den 30. Oktober 1996

Albert Schmidt (Hitzhofen)
Gila Altmann (Aurich)
Egbert Nitsch (Rendsburg)
Dr. Jürgen Rochlitz
Helmut Wilhelm (Amberg)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Höhe, Struktur und Transparenz der Trassenpreise bzw. der Entgelte für Zugtrassen sind ein entscheidendes Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Straße. In zwei Kleinen Anfragen (Drucksachen 13/3704, 13/4780) wurde dieses zentrale Thema daher schon frühzeitig von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN problematisiert, wenngleich die entsprechenden Antworten der Bundesregierung (Drucksachen 13/3913, 13/5046) nicht sehr befriedigend ausgefallen sind. Umso erfreulicher ist es, daß ein erster Entwurf der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) vom Dezember 1995 inzwischen dank dem Einfluß der Länder deutlich verbessert worden ist. Dem vorliegenden Antrag liegt der Entwurf der EIBV vom 18. September 1996 zugrunde.

Vorbehaltlich der grundsätzlich notwendigen Diskussion der Schieneninfrastrukturverantwortung macht der vorliegende Antrag konkrete Vorschläge zur Überarbeitung der EIBV. Gleichfalls ist auf eine weitere grundsätzliche Problematik der Entgelte für Zugtrassen hinzuweisen: Solange es kein leistungsabhängiges „road-pricing" auf deutschen Straßen gibt, stellt sich auch jegliches „railway-pricing" als überaus fragwürdig dar. Vor diesem Hintergrund ist auch die allgemeine Praxis zu kritisieren, die derzeit zu zahlenden Mineralölsteuern – die auch die Bahn bezahlt! – als quasi indirekte Straßenbenutzungsgebühr zu interpretieren: Steuern sind keine zweckgebundenen Einnahmen des Staates.

Im einzelnen ist zu den Forderungen des Antrags auszuführen:

Zu Nummer 1

Diese erste, allgemein gehaltene Forderung umreißt die Notwendigkeit des vorliegenden Antrags. Hauptziel von Bahnreform und Regionalisierung war es, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen und die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Straße – auch durch mehr Wettbewerb im Schienenbereich – zu stärken. Bei diesem Bemühen ist allerdings die Bundesregierung auf halbem Weg stehengeblieben: Denn die Monopolstellung des Infrastrukturunternehmens DB AG (später Fahrweg AG) verhindert – zumal aufgrund seiner engen Verbindung zu den Unternehmensbereichen Personenfernverkehr, Personennahverkehr und Güterverkehr –, daß es zu einem echten Wettbewerb verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen kommt. Zentraler Kritikpunkt sind Höhe, Struktur und Transparenz der Trassenentgelte, weil sie die Verbesserung der Verkehrsangebote auf der Schiene, insbesondere im Personennahverkehr und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr verhindern bzw. einschränken.

Daneben ist die Erhebung einer „Schienenbenutzungsgebühr" nach dem Vollkostenprinzip so lange fragwürdig, als vor allem der Straßengüterverkehr mit nur sehr geringen Straßenbenutzungsgebühren zur Kasse gebeten wird. Die EIBV bietet die Möglichkeit, hier korrigierend einzugreifen.

Zu Nummer 2

Nicht der Schienenpersonennahverkehr, sondern insbesondere der Fernverkehr und zum Teil der Güterverkehr verursachen aufgrund hoher Geschwindigkeiten und Gewichte hohe Trassenkosten. Zusätzlich zu Fragen der Streckenbelastung und Sicherheit ist zu berücksichtigen, daß der Fernverkehr durch möglichst hohe und dadurch heterogene Geschwindigkeiten Streckenkapazitäten zerstört. Selbst wenn man zu dem Ergebnis kommt, daß auch der Nahverkehr auf überwiegend vom Fernverkehr genutzten Strecken zu problematischen Geschwindigkeitsstrukturen führt, so ist doch zu berücksichtigen, daß der Nah- und Regionalverkehrsmarkt im Schienenverkehr weitaus größer als der Fernverkehrsmarkt ist.

Gerade der Nah- und Regionalverkehr zahlen aufgrund des jetzigen Trassenentgelt-Systems im Verhältnis zu hohe Trassenentgelte, indem beispielsweise für einen ICE auf einer modernst ausgebauten Hochgeschwindigkeitsstrecke nur rund das dreifache Entgelt zu zahlen ist wie für einen Nahverkehrszug auf einer Strecke, die seit Jahrzehnten nicht modernisiert worden ist und zahlreiche Langsamfahrstellen – mit Geschwindigkeiten unter 20 km/h – aufweist. Das heißt die Differenzierung zwischen dem Fernverkehr und dem Nah- sowie Regionalverkehr muß größer als bisher werden, da ansonsten Fernverkehrszüge von Nah- und Regionalverkehrszügen „quersubventioniert" werden. Insbesondere die DB AG mit ihrer Monopolstellung muß gezwungen werden, die Kalkulationsgrundlagen ihrer Trassenentgelte offenzulegen, so daß eine Überprüfung und der Ausschluß einer unerwünschten Quersubventionierung möglich wird. Die Argumentation der Bundesregierung, die DB AG müsse – wie in anderen Wirtschaftsbereichen – nicht die Grundlagen ihrer Preiskalkulation offenlegen (Antwort 12 in Drucksache 13/3913), ist zumindest so lange unsinnig, wie die DB AG eine monopolartige Stellung innehat. Üblich ist in solchen Fällen, beispielsweise im Strom- sowie auch noch im Telekombereich die Genehmigung der entsprechenden Tarife bzw. Entgelte.

Zu Nummer 3

Die bisherige Trassenentgeltberechnung bei der DB AG führt zu dem überaus fragwürdigen Ergebnis, daß nach derzeitigem Stand ein einmal pro Stunde fahrender schwerer Nahverkehrszug für seine Trasse nur ca. 8 DM pro Kilometer zahlen muß gegenüber ca. 23 DM pro Kilometer, die vier kundenfreundlich im Viertelstundentakt fahrende, leichte Züge für ihre vier Trassen zahlen müssen (einmal 8 DM und je 5 DM für drei zusätzlich bestellte Trassen). Attraktiver SPNV wird damit nicht nur behindert, sondern geradezu unmöglich gemacht. Entscheidendes Akzeptanzkriterium ist jedoch für die Fahrgäste, insbesondere des Nahverkehrs die zeitliche Verfügbarkeit des Angebotes, d. h. eine Schienenstrecke als Konkurrenz zum Straßenverkehr ist umso attraktiver je häufiger Züge fahren.

Zudem ignoriert die derzeitige Trassenentgeltberechnung völlig, daß zwischen der Zahl der Züge und den Kosten der Infrastruktur

überhaupt kein linearer Zusammenhang besteht, d. h. jeder zusätzliche Zug verursacht in der Regel nur sehr geringe Zusatzkosten. Zu Sprüngen bei den Infrastrukturkosten kommt es allenfalls durch zusätzliche, nicht in das allgemeine Geschwindigkeitsniveau passende Züge (u. a. durch zusätzliche Signalisierung, Sicherheits- und Trassierungsmaßnahmen).

Schließlich ist davon auszugehen, daß mit den derzeit aktuellen Trassenentgelten und Zugbestellungen entsprechend dem Fahrplanjahr 1993/94 die Kosten für Erhalt und Betrieb der Infrastruktur abgedeckt sind, so daß die Bestellung zusätzlicher Trassen nur noch mit geringen Entgelten belegt werden sollte.

Zu Nummer 4

Schon der erste Verordnungsentwurf regelte erfreulicherweise in § 4 Abs. 5, daß bei Trassennutzungskonflikten nicht demjenigen Unternehmen der Vorrang einzuräumen ist, welches das höchste Entgelt zu zahlen bereit ist, wenn davon vertaktete Verkehre betroffen waren. Nach wie vor drohten jedoch Konflikte zwischen dem Schienenpersonenfern- und -nahverkehr, die voraussichtlich zugunsten des höchstwahrscheinlich mehrzahlenden Fernverkehrs entschieden worden waren. Der auf Druck der Länder in die überarbeitete Fassung der Verordnung aufgenommene Ausschluß der Anwendung der Höchstpreisklausel zugunsten des SPNV ist unbedingt zu begrüßen, weil durch ihn zwar Konflikte noch nicht per se entschieden, wohl aber Chancengleichheit für den Nahverkehr hergestellt ist. Die Neufassung entspricht somit der Forderung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, daß sich Fernverkehr einerseits und Regional- sowie Nahverkehr andererseits sinnvoll – am besten im Rahmen eines für alle drei Verkehre gemeinsamen Integralen Taktfahrplans – abstimmen müssen.

Zu Nummer 5

Die in § 4 genannten Fristen, insbesondere die Achtmonatsfrist bei der Anmeldung der Benutzung der Eisenbahninfrastruktur, sind zu lang und offensichtlich auf das bei der DB AG noch vorhandene „Behördendenken" zurückzuführen. Eine solch lange Frist behindert erheblich die Zielsetzung der Regionalisierung, über den Nahverkehr bürgernäher entscheiden zu können, weil zwischen der Diskussion einer Angebotsverbesserung und ihrer Finanzierung vor Ort und der tatsächlichen Verbesserung eine häufig zu lange Zeit vergehen würde.

Die lange Anmeldungsfrist ist auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Zunahme vertakteter Verkehre die Fahrplangestaltung erheblich erleichtert. Denkbar ist allerdings eine Differenzierung der Anmeldungsfrist nach den Verkehrsarten auf einer Strecke, weil Fahrplangestaltung und Trassenvergabe auf einer reinen SPNV-Strecke erheblich leichter als auf einer Mischverkehrsstrecke sind.

Das Wort „Fahrplanperiode" ist zu konkretisieren, weil bislang nicht definiert ist, ob es sich bei einer Fahrplanperiode um den Jahresfahrplan handelt oder ob der „kleine Fahrplanwechsel" Ende September bereits eine neue Fahrplanperiode einleitet. Hinzu

kommt, daß es im Güterverkehr einen weiteren Fahrplanwechsel im Januar gibt.

Später eingehende Anmeldungen dürfen nicht durch erhöhte Trassenentgelte oder Gebühren „bestraft" werden.

Zu Nummer 6

Derzeit gibt es den Mißstand, daß sich Investitionen Dritter – in der Regel eines Aufgabenträgers – in eine bestimmte Strecke dahin gehend auswirken, daß anschließend das entsprechende Eisenbahninfrastrukturunternehmen von dem investierenden Aufgabenträger höhere Trassenentgelte verlangen kann. Damit besteht keinerlei Anreiz für eine solche Investition.

Der erste Entwurf der EIBV vom 18. Dezember 1995 sah zunächst noch sehr schwach vor, daß die Investition entgeltmindernd berücksichtigt werden „kann". Doch auch die im zweiten Entwurf vom 18. September 1996 vorgesehene Umformulierung mittels „soll" ist zu schwach und stärkt zu sehr die Position des Eisenbahninfrastrukturunternehmens gegenüber dem Aufgabenträger, der sich nur dann finanziell engagieren wird, wenn er einen konkreten Nutzen seiner Investition erwarten kann. Insofern schlägt dieser Antrag das verbindliche „muß festgelegt werden" vor.

Zu Nummer 7

Jahrzehntelange Investitionsversäumnisse des Bundes als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn, später auch der Deutschen Reichsbahn haben dazu geführt, daß insbesondere dem Nah- und Regionalverkehr dienende Schienenstrecken unverhältnismäßig hohe Betriebs- und Streckenpersonalkosten verursachen. Eisenbahnverkehrsunternehmen erwachsen insbesondere aus Langsamfahrstrecken wegen des ineffektiven Fahrzeugeinsatzes erhebliche Zusatzkosten, und für die Fahrgäste sind solche Strecken – insbesondere bei regelmäßiger Benutzung (Pendeln) – unattraktiv, wodurch sich die Einnahmen verringern.

Es ist daher sinnvoll und speziell in der EIBV zu regeln, daß bei solchen Strecken deutlich niedrige Nutzungsentgelte zu zahlen sind. Die aus diesem Grund beim Eisenbahninfrastrukturunternehmen (DB AG, Geschäftsbereich Netz) anfallenden Mindereinnahmen sind vom Bund auszugleichen. Diese zusätzlichen Kosten werden sich bei der längst fälligen Modernisierungsoffensive rasch vermindern.

Zu Nummer 8

Insbesondere der Straßengüterverkehr mit schweren Fahrzeugen verursacht erhebliche Kosten bei Straßenbau und -unterhaltung, weist aber gleichzeitig eine deutliche Wegekostenunterdeckung auf, weil die derzeit zu entrichtenden Straßenbenutzungsgebühren (Vignette) zu gering sind. Die Folge dieser verdeckten Subventionierung ist die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn im Güterverkehr. Um diesen Mißstand zu beenden, wird vorgeschlagen, Güterverkehre auf der Schiene so weit von Nut-

zungsentgelten nach dem Vollkostenprinzip freizustellen, daß eine Gleichstellung mit dem Straßenverkehr gegeben ist. Es müßte also – am besten pauschal – eine „Schienenbenutzungsgebühr" berechnet werden, durch die Güterzüge in ähnlicher Höhe wie Lkw – derzeit mit größenordnungsmäßig etwa 0,1 Pf/tkm – belastet werden. Bei einem Güterzug mit 1 300 Tonnen kommt man größenordnungsmäßig auf einen Trassenpreis von 1,30 DM/km.

Über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe – die beispielsweise in Österreich schon zum 1. Januar 1999 eingeführt werden soll – könnte sehr schnell Chancengleichheit für die Schiene hergestellt werden, so daß die entsprechenden Kosten für den Bund – durch Ausgleich der Mindereinnahmen beim Infrastrukturunternehmen (vor allem DB AG) – sehr schnell auf Null zurückgeführt werden können.

Zu Nummer 9

Gerade kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen sind aus betrieblichen Gründen immer wieder zu Nutzungen des Netzes der DB AG gezwungen. Sie dürfen nicht durch zu hohe Trassenentgelte behindert werden. Sonderfahrten können zwar oft auf eigener Strecke (bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen) durchgeführt werden, scheitern aber an hohen Entgelten, welche die DB AG für kurze Benutzungen ihrer Strecken (oder die Benutzung von Bahnhöfen) verlangt, obwohl sie andererseits dadurch nur geringe Kosten hat.

Zu Nummer 10

Neben den Trassenentgelten der DB AG ist gerade für kleinere nichtbundeseigene (NE-Bahnen) die Nutzung von Anlagen, insbesondere Bahnhofsgleisen, ein erhebliches Problem. Nach geltendem Anlagenpreiskatalog der DB AG sind gegenwärtig jährlich bis zu 36 000 DM – fixer Preisanteil – für die Anmietung eines Bahnhofsgleises an den Geschäftsbereich Netz der DB AG zu zahlen, zu denen ein variabler Preisanteil von jährlich rd. 30 DM pro Meter des Gleises hinzuzuaddieren ist. Ganz überwiegend handelt es sich jedoch um Nebengleise, deren Unterhaltung kaum nennenswerte Kosten verursacht.

Für eine „Einführungsweiche", die den Anschluß zwischen den Gleisen einer NE-Bahn und der DB AG herstellt, sowie eines kurzen Gleisabschnitts von wenigen Metern Länge, verlangt die DB AG gegenwärtig rd. 5 000 DM pro Jahr, obwohl die betroffene NE-Bahn die Wartung dieser Anlage angeboten hat. Die Leistung der DB AG beschränkt sich gleichwohl auf sporadisches Schmieren der Weiche.

Anhand dieser Beispiele wird deutlich, daß das gegenwärtige Anlagenpreissystem der DB AG kleinere Eisenbahnverkehrsunternehmen keineswegs diskriminierungsfrei behandelt und damit gegen die §§ 13 und 14 AEG verstößt. Dieser Sachverhalt ist daher unbedingt über die EIBV zu korrigieren.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333